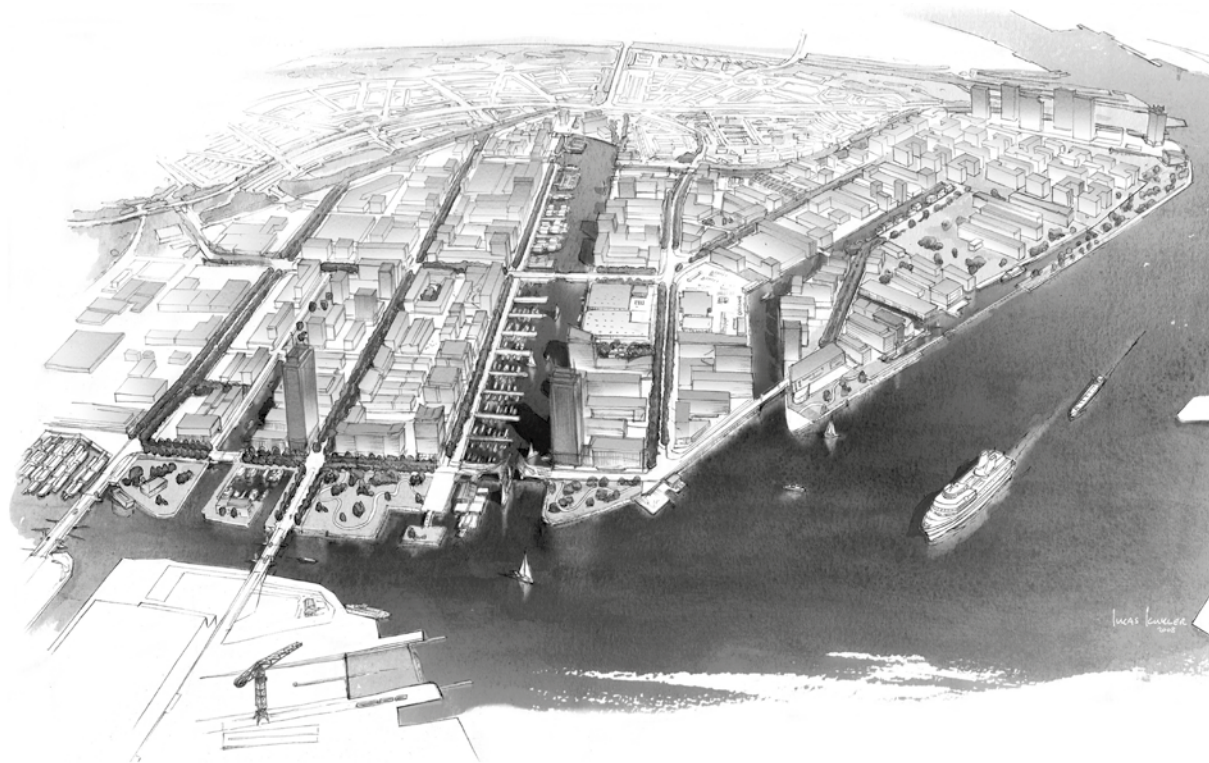


Sebastian Dembski, Anoeska Buijze en Menno van der Veen

# Het janushoofd van het bestemmingsplan



Artist impression Buiksloterham (design: Lukas Kukler, 2005)

De nieuwe Omgevingswet wordt vermoedelijk binnen afzienbare tijd ingevoerd. Een goed moment om nog eens stil te staan bij het functioneren van het bestemmingsplan. Er zit een zekere spanning tussen het scheppen van rechtszekerheid enerzijds en het omgaan met planologische onzekerheid anderzijds. Plannen waarbij het eindbeeld nog niet vaststaat of waarbij onduidelijk is wanneer ze gerealiseerd kunnen worden, moeten ook in het bestemmingsplan gepast worden. In de praktijk levert dat problemen op.



Nederland staat aan de vooravond van een ingrijpende wijziging van het omgevingsrecht door de geplande invoer van de omgevingswet, die een groot aantal wetten uit de ruimtelijke en milieusector vervangt. Daarmee verdwijnt het vertrouwde bestemmingsplan uit het omgevingsrecht, om vervangen te worden door het omgevingsplan en de projectbesluiten. Hoe die twee laatstgenoemde instrumenten in de praktijk gaan functioneren weet nog niemand. Daarom is het goed om eens stil te staan bij de huidige problemen met het centrale instrument in de ruimtelijke ordening: het bestemmingsplan. De laatste ingrijpende wijziging van de ruimtelijke ordeningswetgeving uit 2008 en de invoering van een aantal aanvullende maatregelen met de *Crisis- en herstelwet* in 2010 is immers pas net achter de rug.

De nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling hebben de aandacht voor het bestemmingsplan verhoogd. De projectmatige gebiedsontwikkeling, waarbij de gemeente alle grond opkoopt, een stedenbouwkundig eindplan maakt en een projectontwikkelaar alles volgens plan ontwikkelt, heeft plaats gemaakt voor vormen van organische of spontane stedelijke ontwikkeling. Dit wordt ook aangeduid als de overgang van ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn 2012). Centraal in deze omslag staat een minder sturende rol van de gemeente die meer ruimte biedt voor de markt en particulier initiatief. Deze ontwikkelingen moeten een plaats krijgen in het bestemmingsplan.

In dit artikel gaan we na hoe deze nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling juridisch worden vormgegeven en wat dit zegt over het functioneren van de centrale planfiguur van het Nederlandse planningsstelsel. Welke juridische knelpunten zijn er bij het vormgeven van nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling? Dit is onderzocht in complexe gebiedsontwikkelingcasussen met een lange

tijdshorizon en veel onzekerheid over de precieze invulling van het ruimtelijke programma: het Stationsgebied in Utrecht, de Buiksloterham in Amsterdam en het Cruquiusgebied in Amsterdam. In alle drie de casussen speelde de cruciale vraag met welke planfiguur een plan zonder eindbeeld het beste benaderd kan worden. Het artikel is gebaseerd op recent casusonderzoek door de auteurs, waarbij interviews zijn gehouden over de juridische implementatie met betrokkenen (Buijze, 2013; Dembski, 2013; Tertium, n.d.).

## Funcities bestemmingsplan

Met de herziening van de *Wet op de Ruimtelijke Ordening* in 2008 werd beoogd de positie van het bestemmingsplan weer in ere te herstellen (Needham, 2005). Onder de oude wet werden vergunningen namelijk vaak niet verleend op basis van het bestemmingsplan, maar via ad-hoc vrijstellingen op grond van artikel 19 (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). Hierdoor kon de gemeente makkelijk sturen, maar de rol van het bestemmingsplan werd ondermijnd. Weliswaar zijn er ook in de sinds 2008 geldende *Wet ruimtelijke ordening* (Wro) flexibiliteitsinstrumenten en afwijkingsmogelijkheden komen te staan, maar tegelijkertijd werd de eis dat het bestemmingsplan na tien jaar vernieuwd dient te worden kracht bijgezet. Dit heeft ertoe geleid dat de wetgever er in is geslaagd het primaat terug te brengen bij het bestemmingsplan, zo blijkt uit verschillende evaluaties van het Planbureau voor de Leefomgeving (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010; 2012).

Het bestemmingsplan moest niet alleen in kwantitatieve zin weer het belangrijkste instrument worden, maar ook inhoudelijk meer richting geven aan de ruimtelijke ontwikkeling. Hierbij is het belangrijk om de twee voornaamste functies van een bestemmingsplan te onderscheiden. Bestemmingsplannen hebben ten eerste een sturingsfunctie. Ze zijn gericht op de toekomst en schetsen een beeld van de

beoogde ontwikkeling in een gebied. Ten tweede hebben bestemmingsplannen een normeringsfunctie. Het bestemmingsplan levert een bouwtitel op: aanvragen voor een omgevingsvergunning om te bouwen worden getoetst aan het bestemmingsplan en als zij voldoen aan de daarin gestelde voorwaarden, moet de vergunning worden toegekend, ook als de gemeente dat uit beleidsoogpunt niet (meer) wenselijk acht. Die dubbele functie van het bestemmingsplan leidt soms tot spanningen. Een bestemmingsplan vervult zijn normerende functie het best als alles tot in detail is vastgelegd, terwijl voor sturing juist behoefte is aan flexibiliteit om op veranderende omstandigheden te kunnen reageren (Van Buuren e.a., 2010).

De spanning tussen sturing en normering heeft geleid tot verschillende soorten bestemmingsplannen. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen globale en gedetailleerde bestemmingsplannen. Dit onderscheid is ontstaan in de praktijk en geeft de mate van detaillering aan. Verder bestaat er nog de mogelijkheid om deelgebieden op een later moment uit te werken.

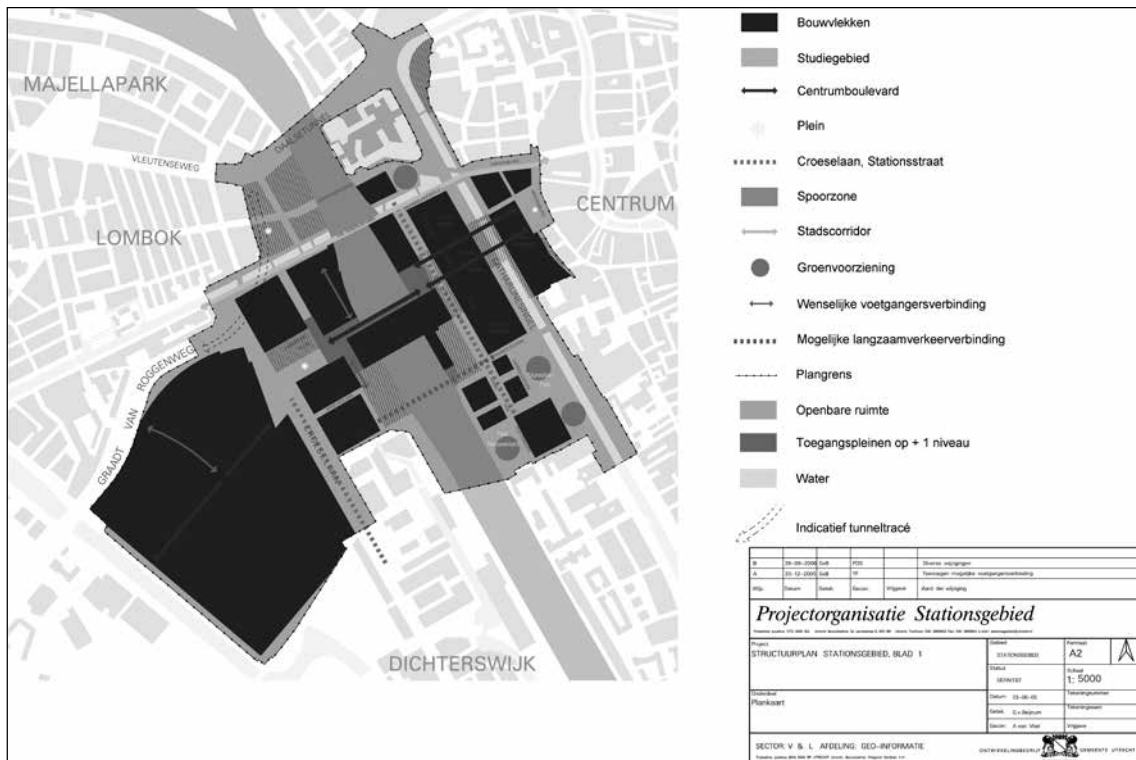
## Stationsgebied Utrecht

In het centrum van Utrecht worden het station en het omringende gebied, waaronder winkelcentrum Hoog Catharijne en de Jaarbeurs, ingrijpend geherstructureerd. De gemeente werkt daarbij intensief samen met NS Vastgoed, ProRail, de Jaarbeurs en met Corio, de eigenaar van het winkelcentrum. De ambities zijn hoog en het project is veelomvattend: er moet een aanzienlijke uitbreiding komen van het winkelareaal, er moeten nieuwe voorzieningen komen voor de toenemende stadsbevolking, er moet nieuw spoor worden aangelegd en er moeten nieuwe woningen gerealiseerd worden. Naar verwachting zijn de werkzaamheden pas in 2030 afgerond. Het is dus belangrijk een zekere mate van flexibiliteit te behouden om op veranderingen in te kunnen spelen. Bij een project van een dergelijke omvang en met zoveel direct

betrokkenen is het onvermijdelijk dat de plannen in de toekomst zullen wijzigen. De afwijzing van de geplande megabibliotheek Bieb++ door de gemeenteraad is slechts het meest recente voorbeeld.

Aanvankelijk wilde de gemeente een globaal bestemmingsplan vaststellen, zodat veranderende inzichten, onverwachte omstandigheden en onvoorziene ontwikkelingen zoveel mogelijk binnen de grenzen van het plan geacommodeerd konden worden. Een dergelijk plan is wel opgesteld, maar verdween uiteindelijk in de la: eerst tijdelijk, omdat de vrees bestond dat het plan in strijd was met de luchtkwaliteitsnormen, en vervolgens permanent. omdat de Raad van State in een aantal uitspraken aangaf dat een globaal bestemmingsplan in een gebied waar veel verschillende belangen spelen al gauw in strijd komt met de rechtszekerheid. De gemeente heeft daarna geen pogingen meer gedaan om een bestemmingsplan voor het hele stationsgebied vast te stellen. In plaats daarvan werd voor individuele projecten een artikel 19-procedure gevolgd, waarbij vrijstelling van het geldende bestemmingsplan werd verleend voor het project in kwestie. De vereiste ruimtelijke motivering werd gevonden in het vastgestelde structuurplan voor het stationsgebied dat in 2006 werd vastgesteld. Na inwerkingtreden van de nieuwe Wro in 2008 werd gebruikgemaakt van zogenaamde postzegelbestemmingsplannen, waardoor er nu een veelvoud aan bestemmingsplannen naast en over elkaar liggen.

Een globaal bestemmingsplan werd te risicovol geacht, omdat niet zeker was dat het de toets van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State aan het rechtszekerheidsbeginsel zou doorstaan. Opvallend is dat de alternatieve strategie van artikel 19-procedures en postzegelbestemmingsplannen nauwelijks leidt tot een grotere mate van rechtszekerheid, althans niet in die zin dat belanghebbenden kunnen voorzien wat hun rechtspositie is en welke ontwikkelingen er in het gebied mogelijk gerealiseerd



Structuurplan Stationsgebied Utrecht (bron: Gemeente Utrecht 2006)

zullen worden. Wel zijn de rechtsbeschermingsmogelijkheden beter. Ligt er eenmaal een globaal bestemmingsplan, dan hebben belanghebbenden nauwelijks nog mogelijkheden om ontwikkelingen tegen te houden. Tegen de postzegelplannen kunnen zij in ieder geval met gerichte argumenten opkomen.

Voor de gemeente heeft de gekozen oplossing twee kanten. De zware procedurele vereisten die een globaal bestemmingsplan met zich meebrengt zijn vermeden. Dit geldt ook voor de toch nog onvermijdelijke planwijzigingen wanneer zich onvoorziene omstandigheden voordoen, of wanneer de wensen van ontwikkelaars veranderen. Anderzijds wordt de gemeente ook niet gedwongen in de postzegelplannen rekening te houden met ontwikkelingen in de buurt die al wel zijn gepland, maar nog niet in een bindend plan zijn vastgelegd. De gemeente wordt minder gedwongen om haar visie op het gebied vast te houden en te blijven ontwikkelen.

## Amsterdam Buiksloterham

De Buikslotherham is een transformatiegebied aan de Noordelijke IJoever in Amsterdam. Wat tot voor kort geleden nog een gezonde industriegebied volgens de *Wet geluidhinder* was, moet zich organisch ontwikkelen tot een gemengd stedelijk woon-werkgebied. Het was daarmee één van de eerste gebieden in Nederland waar nog vóór de crisis voor de nieuwe aanpak werd gekozen. De wens was ontstaan om met een nieuw type stedelijke ontwikkeling te experimenteren, omdat eerdere gebiedsontwikkeling als te weinig levendig werd ondervonden, maar vooral ook omdat de gemeentefinanciën een *tabula rasa*-ontwikkeling, waarbij de gemeente de grond opkoopt en bouwrijp oplevert, helemaal niet toelieten. Bovendien waren er in het gebied naast braakliggende terreinen ook nog een aantal goed draaiende bedrijven. De gemeente wilde juridisch overal wonen mogelijk maken, ook op plekken waar dat nu vanwege bestaande bedrijvigheid nog niet kan. Met name de onzekerheid

over de exacte toekomstige invulling van het gebied in relatie tot de noodzaak om aan alle milieueisen te voldoen, was een enorme uitdaging bij het opstellen van het bestemmingsplan.

De centrale kwestie was welke bestemmingsplanstrategie moest worden gekozen om de organische ontwikkeling mogelijk te maken en het plan Raad van State-proof te krijgen. Projectbureau Noordwaarts heeft na enige aarzeling, waarbij meer dan vijftien verschillende varianten werden afgewogen, voor een globaal eindplan gekozen. Er werd toen een voorspoedige ontwikkeling van de hele Buiksloterham verwacht, waardoor uitwerkingsplannen of andere vormen van fasering weinig toegevoegde waarde zouden hebben. De regeling om het milieuonderzoek uit te stellen tot het moment van planuitwerking werd pas met de Crisis- en herstelwet in 2010 ingevoerd, waardoor in het 'moederplan' niet veel anders staat dan in het beoogde globale plan. Vanwege de omvang van het programma dat in vierduizend woningen en achtduizend banen voorzag, moest uiteindelijk een hele serie voorzorgsmaatregelen in het plan worden opgenomen om de milieunormen te halen, waardoor het plan veel complexer en gedetailleerder werd dan aanvankelijk de bedoeling was. De dynamiek van de gebiedsontwikkeling botste met de momentopname van de wetgeving.

Een alles voorziend bestemmingsplan bleek ondanks de globale insteek met ruime marges voor ontwikkeling niet mogelijk. Al tijdens het opstellen werd het plan steeds gedetailleerder om aan de norm van goede ruimtelijke ordening te voldoen. Maar ook na de vaststelling van het nog steeds redelijk globale bestemmingsplan bleek dat er telkens weer een herziening nodig was, omdat ambities en regels niet met elkaar strookten. Toch is dit bestemmingsplan erin geslaagd om de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid juridisch vast te leggen en de transformatie in te zetten. Alleen op detailniveau werkt het minder goed, omdat

de initiatieven uit de samenleving telkens weer anders uitpakten dan verondersteld. De herzieningen hebben het karakter van een uitwerkingsplan, behalve dat deze nog door de raad moeten worden goedgekeurd. Milieuonderzoek wordt moeilijker des te minder bekend is over de precieze invulling van een gebied. Dat zorgt niet alleen voor extra kosten, maar vormt ook een aanzienlijk risico om bij de bestuursrechter ten onder te gaan vanwege fouten.

## Amsterdam Cruquiusgebied

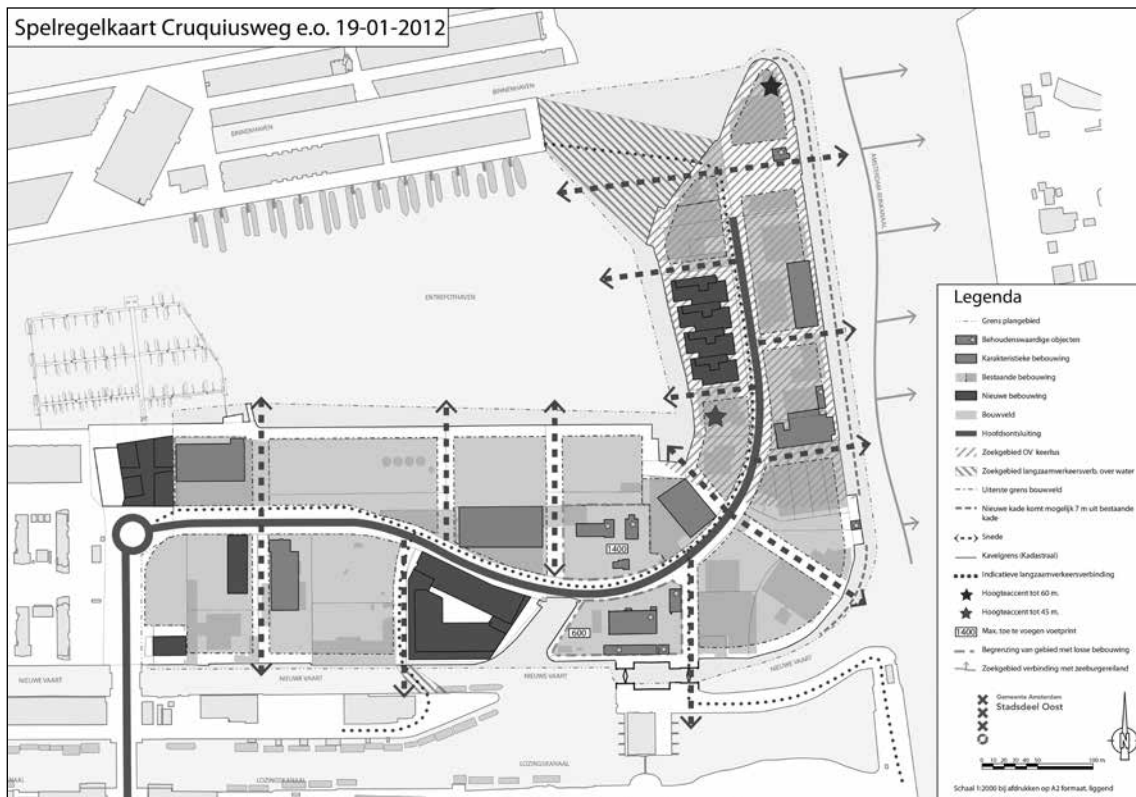
Aan de oostkant van Amsterdam bevindt zich het Cruquiusgebied dat bestaat uit het gebied Cruquiusweg, een schiereiland van zeventien hectare, en het Zeeburgerpad (vijf hectare), dat naar het schiereiland leidt. Het industriegebied is jarenlang een enigszins verborgen terrein gebleven voor Amsterdammers. Het is nauwelijks bewoond, met uitzondering van de vele woonboten aan het Zeeburgerpad, en staat bekend als een stedelijke rafelrand. Sinds 2008 staat het echter op de kaart en het stadsdeel Amsterdam Oost en de gemeente beogen een transformatie van een vooral industrieel gebied naar een woon-werkgebied. De strategienota uit 2009 voorzag een gebied met vrijbuiterswoningen en stedelijke lofts in combinatie met culturele voorzieningen en ambachtelijke en kennisintensieve bedrijvigheid. Bijzondere uitdaging daarbij is hoe om te gaan met activiteiten die geluidshinder en milieuoverlast veroorzaken. Met uitzondering van de betoncentrale, die definitief moet wijken, wil het stadsdeel zich daarbij flexibel opstellen.

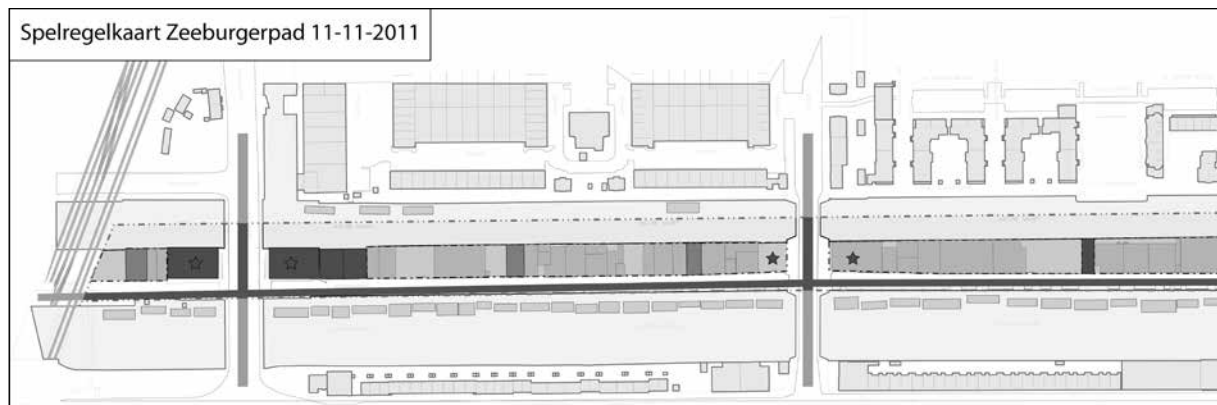
Net als in de Buiksloterham koos het stadsdeel voor een nieuwe aanpak, waarbij het veel ruimte liet aan initiatieven vanuit de samenleving. In plaats van een stedenbouwkundig plan, koos het stadsdeel voor een aanpak waarbij spelregels voor het gebied moesten worden gecombineerd met een flexibel bestemmingsplan dat ruimte biedt voor initiatieven. Hiertoe zocht het stadsdeel aansluiting bij de pilot die Platform 31 uitvoert in het kader van

het *Nu al Eenvoudig Beter*-programma van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, waarin nieuwe planningsvormen worden ondersteund binnen het kader van de nieuwe Omgevingswet. Er zijn spelregels opgesteld die globale regels bevatten voor de transformatie van het Cruquiusgebied. Maar anders dan gepland, is er niet gekozen voor een flexibel, maar voor een conserverend bestemmingsplan. Dit betekent dat nieuwe ontwikkelingen per initiatief worden goedgekeurd door een postzegelbestemmingsplan of een afwijking via een omgevingsvergunning.

De spelregels hebben in juridische zin geen duidelijke planologische status, hoewel ze in de deelraad zijn vastgesteld, waardoor het in de praktijk niet helder is hoe ze zich verhouden tot het bestemmingsplan. In zekere zin zijn ze te begrijpen als een voornemen van de gemeente om een omgevingsvergunning te verlenen en een bestemmingsplanwijzi-

ging voor te nemen als een plan binnen de spelregels past, waarmee ze dan toch het richtinggevend planningsinstrument in het gebied zijn. Toen er grootschalige plannen voor studentenwoningen en een hotel bekend werden, ontstond er onrust onder de bewoners. Om deze plannen juridisch mogelijk te maken, had het stadsdeel op verzoek van de ontwikkelaars de maximale bouwhoogte in het conserverend plan zeer ruim vastgesteld: conform de spelregels, maar niet de huidige situatie weerspiegend. Het plan belandde voor de bestuursrechter. De Raad van State heeft de strategie van de gemeente goedgekeurd, waarbij de ambitie in een spelregelkaart wordt vastgelegd, maar tegelijkertijd een conserverend bestemmingsplan wordt vastgesteld. Wanneer het conserverende bestemmingsplan echter afwijkt van de huidige situatie geldt dat dit voldoende onderbouwd moet worden. Omdat dit volgens de bestuursrechter niet het geval was, dienen nieuwe





Spelregelkaart Zeeburgerpad (bron: stadsdeel Oost, gemeente Amsterdam, 2011)

bouwplannen zich vooralsnog te houden aan de huidige bouwhoogte (Uitspraak 201305649/1/R1). Juridisch gezien leidt de aanpak daarmee niet tot grote problemen, maar de ontwikkelingsambitie valt buiten het bestemmingsplan. Daarmee geeft het plan dus geen beeld van de toekomstige ontwikkelingen en verliest het zijn belangrijke sturingsfunctie.

## Te veel in een plan?

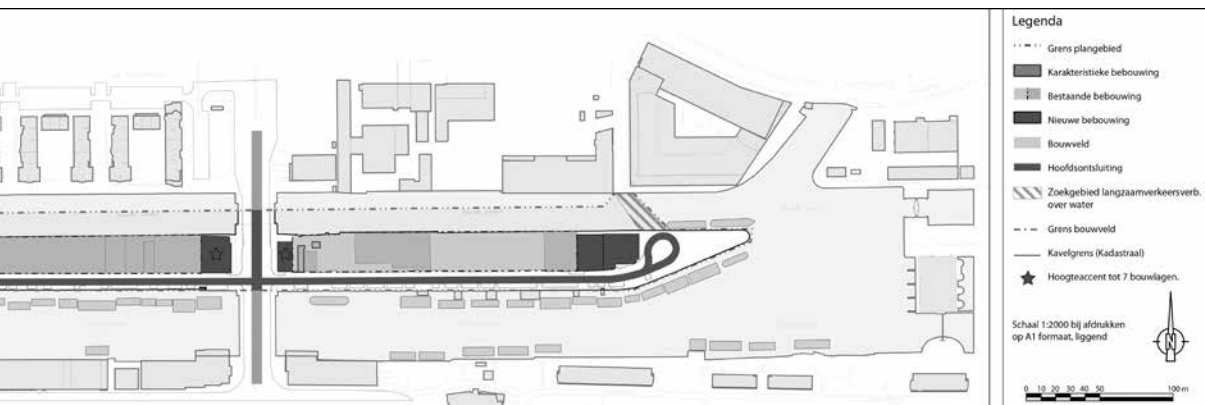
In het bestemmingsplan moeten gemeenten een balans vinden tussen sturing en normering en tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Die opgave is niet nieuw, maar er lijken zich momenteel veranderingen voor te doen in het denken over waar die balans gevonden moet worden. Gemeenten die het bestemmingsplan gebruiken als sturingsinstrument lopen dus tegen problemen op. Ontwikkelingen die in feite nog slechts een toekomstvisie zijn, moeten met grote precisie worden vastgelegd in het bestemmingsplan. Gemeenten die dit proberen moeten tijd en rekenkracht investeren en lopen alsnog het risico dat hun bestemmingsplan niet de rechterlijke toets kan doorstaan. Een weinig aantrekkelijke optie, die veel gemeenten dan ook proberen te ontlopen.

De 'nieuwe' methode om conserverend te bestemmen en op aanvraag postzegelplannen op te stellen of met een afwijking via een omgevingsvergunning te werken, is het oude artikel 19 in een nieuw jasje (Buitelaar

e.a., 2011). Het bestemmingsplan komt neer op een bouwvergunning die naar de concrete ontwikkeling toegeschreven wordt. De planningsfunctie komt in feite buiten het bestemmingsplan te liggen. Dit brengt echter nieuwe problemen met zich mee. Inspraak blijft beperkt tot het microniveau van een concreet bouwproject of, gebaseerd op vrijwilligheid, het macroniveau van de gemeentelijke structuurvisie. Maar belanghebbenden hebben weinig mogelijkheid de gehele ontwikkeling van een gebied aan te vechten, ook al wordt die in een spelregelkaart vastgelegd. De Raad van State keurt deze aanpak kennelijk goed, maar het is zeer de vraag of dit ook de bedoeling van de wetgever was toen de nieuwe Wro werd gemaakt.

Het probleem ligt in de hoge juridische eisen aan het bestemmingsplan vooraf om met een grote precisie alle gevolgen te voorspellen. Momenteel ligt te veel nadruk op juridische toetsing aan de voorkant. Die juridische eisen vloeien voort uit de normeringsfunctie. Op grond van het bestemmingsplan wordt bepaald wat wel en niet gebouwd mag worden. Dat draagt niet alleen bij aan rechtszekerheid, maar maakt ook effectieve rechtsbescherming mogelijk. Als die eisen naar beneden worden bijgesteld, gaat de rechtsbescherming van burgers omlaag. Zij kunnen dan overvallen worden door ontwikkelingen waartegen ze zich niet te weer kunnen stellen.

De oplossing is om de sturingsfunctie



en de normeringsfunctie te scheiden: dit past bij de nieuwe systematiek waarin het gemeentebestuur een omgevingsvisie of -plan (met spelregels) vaststelt, op basis waarvan het bepaalt of een voorgestelde ontwikkeling in een gebied past. Het projectbesluit dat volgt kan door belanghebbenden worden aangevochten bij de bestuursrechter. Dat projectbesluit moet dan ook getoetst worden aan meer algemeen geformuleerde regels. Door het uitstellen van gedetailleerde milieukwesties tot het moment van vergunningsverlening wordt de noodzaak tot helderziendheid van het bestuur aanzienlijk vermindert. Dat laat onverlet dat er ook meer aandacht nodig is voor maatschappelijk draagvlak door het veilig stellen van een goed democratisch proces bij het opstellen van het omgevingsvisie en -plan.

Sebastian Dembski (sebastian.dembski@liverpool.ac.uk) is universitair docent planologie aan de University of Liverpool. Anoeska Buijze (a.buijze@uu.nl) is postdoctorale onderzoeker aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht. Menno van der Veen (m.vanderveen@uva.nl) is docent planologie aan de Universiteit van Amsterdam en medeoprichter van het onderzoeks- en strategiebureau Tertium.

## Literatuur

Buijze, A. (2013) *Case study Utrecht Station Area, the Netherlands: how PPPs restructured a station, a shopping mall and the law*. CONTEXT Report 4. AISSR programme

group Urban Planning, Amsterdam

Buiterlaar, E. M. Galle & N. Sorel (2011) 'Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law', *Environment and Planning A*, jg. 43, nr. 4, p. 928-941

Buuren, P.P.J. van, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer & J.

Robbe (2010) *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, 8e druk, Kluwer, Deventer

Dembski, S. (2013) *Case study Amsterdam*

*Buiksloterham, the Netherlands: the challenge of planning organic transformation*. CONTEXT Report 2.

AISSR programme group Urban Planning, Amsterdam

Needham, B. (2005) 'The new Dutch Spatial Planning

Act: continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning', *Planning, Practice & Research*, jg. 20, nr. 3, p. 327-340

Planbureau voor de Leefomgeving (2010) *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste bevindingen*,

Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag

Planbureau voor de Leefomgeving (2012) *Ex-durante*

*evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*,

Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag

Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn (2012)

*Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en*

*kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*,

Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag

Tertium, [n.d.] *Herontwikkeling Zeeburgerpad*, Tertium,

<http://www.tertium.nl/portfolio/zee-burgertafel>, 14-10-2014